

IL REFERENDUM PER LA BREXIT: ESITI E POSSIBILI SCENARI

di Annalisa Ciampi*

Anzitutto i risultati. Il 23 giugno 2016, nel Regno Unito, il 52 % ha votato per l'uscita dall'Unione Europea (UE), contro il 48 %, con uno scarto di oltre 1.2 milioni di voti, e un *turn out* del 72 % degli aventi diritto. Il risultato è ribaltato rispetto a quello del 1975, quando la maggioranza (con il 67 % a favore e un *turn out* del 65 %) si pronunciò a favore della permanenza del Regno Unito nel mercato comune dell'allora Comunità economica europea (CEE). Il ribaltamento riguarda non solo il risultato finale, ma anche quello dei suoi componenti, con l'Irlanda del Nord e la Scozia allora contrarie al progetto europeo, ora invece per la maggioranza favorevoli al permanere del Regno Unito nella UE.

La storia del processo di integrazione europea è anche storia di referendum nazionali significativi, come quelli della Danimarca e dell'Irlanda. La prima rifiutò il Trattato di Maastricht, con il 51 % (giugno 1992), per poi accettarlo con un secondo referendum l'anno successivo (57 %, maggio 1993). La seconda "fermò" il Trattato di Nizza (con il 54 % dei voti, a giugno 2001), prima di approvarlo in un secondo referendum (63 %, ottobre 2002). Più noti i referendum di Francia (55 %) e Paesi Bassi (62 %), che a metà 2005 hanno impedito l'entrata in vigore del Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa (cd Trattato Costituzione), ma non la sua resurrezione, dopo un'operazione di chirurgia sostanzialmente estetica, con l'adozione e successiva entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che attualmente governa la vita dell'Unione (anche in quest'ultimo caso a seguito di un nuovo duplice referendum irlandese (con il 53 % contrari, a giugno 2008, e il 67 % a favore, ad ottobre 2009)). Fin qui, referendum nazionali e processo di integrazione europea hanno proceduto, per così dire, mano nella mano, a suon di reciproci aggiustamenti; inevitabili e fisiologici, se si vuole, perché l'Europa ha scelto e ad oggi sempre confermato che le modifiche dei Trattati richiedono il consenso di tutti i suoi membri e ciascuno di essi addivene ad esprimerlo secondo le proprie regole costituzionali.

La *Brexit* è un'altra cosa, perché per la prima volta è un referendum non sull'entrata in vigore di un Trattato di riforma (che in caso di esito negativo, lascia in vigore i Trattati esistenti), bensì sulla permanenza o l'uscita *tout court* di uno Stato membro dall'UE. Il recesso volontario e unilaterale di un paese dall'Unione europea è ora previsto all'art. 50 del Trattato sull'Unione Europea (TUE). Si tratta di una novità introdotta dal Trattato di Lisbona e mai utilizzata. Ai sensi di tale disposizione, la decisione di un Paese di recedere non produce effetti automatici: tale "intenzione" deve essere notificata dal governo interessato "al Consiglio europeo, il quale presenta i suoi orientamenti per la conclusione di un accordo volto a definire le modalità del recesso di tale paese. Tale accordo è concluso a nome dell'UE dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo. I trattati cessano di essere applicabili al

* Professore di Diritto internazionale presso l'Università degli Studi di Verona.

Osservatorio sulle fonti

paese interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o due anni dopo la notifica del recesso. Il Consiglio può decidere di prolungare tale termine."

Formalmente, tale fase non è ancora iniziata. In un primo momento, all'indomani del voto, il primo ministro David Cameron aveva rinviato l'avvio dei negoziati ad ottobre 2016, quando avrebbero dovuto avere effetto le sue dimissioni e l'insediamento del suo successore. Il nuovo primo ministro Theresa May, a capo del partito dei conservatori e del governo britannico già dal 13 luglio 2016, deve ancora notificare l'intenzione del Regno Unito di recedere al Consiglio europeo, anche se la negoziazione dell'uscita del Paese dall'UE costituisce ovviamente il primo e principale impegno del suo governo (con un ministro all'uopo specificamente designato: David Davis, *Secretary of State for European Union Relations* (c.d. *Minister for Brexit* o *Brexit Minister*))¹.

Quali, dunque, gli scenari? L'unico dato certo è - mi si perdoni il gioco di parole - un periodo di incertezza: anzitutto, il limbo aperto dalla decisione di non avviare formalmente i negoziati previsti all'art. 50 TUE, un'iniziativa che non è surrogabile da parte di altri attori interni o internazionali; poi, i tempi per la negoziazione e l'entrata in vigore del trattato di recesso (oltre all'incertezza sui suoi contenuti, di cui si dirà fra poco). Ciò dovrebbe significare che nel frattempo tutto rimane come prima: non solo i Trattati ma anche tutta la normativa europea derivata rimangono in vigore e dunque continuano a trovare applicazione nel (e nei rapporti con il) Regno Unito (ivi comprese le misure adottate a norma della parte terza, titolo V, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFEU), rispetto alle quali Regno Unito ha esercitato l'opzione di *opt in*, conformemente alle disposizioni del Protocollo 21 TFUE sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia). Di fatto, la prospettiva dell'uscita dall'Unione in tempi più o meno brevi - insieme all'ulteriore fattore di incertezza dato dalla imprevedibilità dei tempi e dei modi in cui la stessa potrà effettivamente realizzarsi - rendono il *business as usual* un dato teorico, più che reale.

Sul piano interno, fra le più complesse questioni da affrontare è certamente la prevalenza del "no" alla *Brexit* in Scozia e nell'Irlanda del Nord. Per quest'ultima, ragioni geografiche e storiche domandano particolare attenzione nella regolamentazione dei rapporti con l'UE, a cominciare dalla circolazione delle merci e delle persone al confine con l'Irlanda: *post Brexit*, l'Irlanda del Nord rimarrà l'unica parte del Regno Unito a condividere un lungo confine terrestre con l'Unione; l'UE, inoltre, ha svolto un ruolo importante per la pacificazione del conflitto nell'Irlanda del Nord: la comune appartenenza al progetto europeo di inglesi e irlandesi ha contribuito a tenere insieme il processo di transizione verso la pace. Un problema a sé stante riguarda la Scozia, i cui rappresentanti già cercano di porsi come autonomi interlocutori dell'UE. Ad oggi, in realtà, la Scozia non è un ente capace di intrattenere in maniera indipendente relazioni con l'UE (così come con qualunque altro soggetto di diritto internazionale); ciò non esclude che di fatto aspiri a farlo. Inevitabilmente, la *Brexit* avrà un impatto sulla probabilità che la

¹ Euroscettica ma a favore della permanenza del Regno Unito nella UE al momento del referendum, Theresa May nel suo discorso di insediamento ha dichiarato: "*Brexit means Brexit... No attempts to remain inside the EU, no attempts to rejoin it through the backdoor, and no second referendum*".

Osservatorio sulle fonti

Scozia esca dal Regno Unito, magari con un nuovo referendum, che ribalti l'esito di quello del settembre 2014.

Nella UE, è anzitutto tutto da vedere se e quale effetto domino potrà verificarsi in Paesi come la Danimarca (tradizionalmente vicina al Regno Unito nelle sue posizioni "europee"), ma non solo. L'Ungheria, ad esempio, ha annunciato per ottobre 2016 un referendum sulla distribuzione dei migranti fra i Paesi dell'Unione e in particolare su quelli destinati in Ungheria (con il quesito: "Volte che l'Unione europea sia autorizzata a decidere l'ingresso obbligatorio di cittadini non ungheresi in Ungheria senza il consenso del Parlamento?"). Di fatto altri Stati pensano ad un'uscita dall'Unione e c'è anche chi considera l'ipotesi di abbandonare la moneta unica.

Quale interlocutore troverà poi il governo del Regno Unito al momento della effettiva negoziazione dell'accordo di recesso? La risposta è tutt'altro che scontata per le sempre più gravi divergenze fra i membri dell'Unione a fronte delle ormai ricorrenti crisi/emergenze, siano esse di natura economica, terroristica o migratoria. La riunione dei tre grandi Paesi fondatori - Germania, Francia e Italia - all'indomani del voto, ha già provocato le reazioni degli altri Paesi UE, in particolare da parte dell'intero gruppo di Visegard (Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia, con quest'ultima che dal 1° luglio detiene la Presidenza del Consiglio dell'UE).

Per quanto riguarda i futuri rapporti del Regno Unito con l'Unione, sconcerta innanzitutto la mancanza di una chiara strategia di *Brexit*, neppure annunciata né dai suoi sostenitori durante la campagna per il referendum né successivamente - ancora - da parte del governo britannico. I *leaders* europei escludono (almeno stando alle dichiarazioni) la possibilità di negoziare con e per il Regno Unito una "Europa à la Carte". Ma molte rimangono le ipotesi praticabili, ciascuna con i suoi *costs and benefits* sia economici che politici - non interamente preventivabili - per entrambe le parti.

Un primo scenario è lo Spazio Economico Europeo (SEE - *European Economic Area* (EEA)), nato il 1° gennaio 1994 in seguito ad un accordo (firmato il 2 maggio 1992) tra l'Associazione Europea di Libero Scambio (AELS - *European Free Trade Agreement* (EFTA)) e l'UE, con lo scopo di permettere ai paesi AELS di partecipare al mercato comune senza dover essere membri dell'Unione. Ne fanno parte oggi 31 Stati: tutti gli attuali 28 Stati membri dell'UE e tre dei quattro Paesi aderenti all'AELS: Islanda, Liechtenstein e Norvegia (da quest'ultima, il nome di "opzione Norvegia" o modello norvegese), senza la Svizzera. Lo Spazio si basa su quattro libertà: la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali. I Paesi membri non appartenenti all'UE hanno accettato di attuare una legislazione simile a quella dei 28 in campi come la politica sociale, la protezione dei consumatori, l'ambiente, le leggi sulle imprese e le statistiche. Una commissione congiunta fra i membri non UE e la Commissione europea ha il compito di estendere i modelli legislativi dell'Unione agli altri Paesi. Ogni anno ci sono riunioni del Consiglio del SEE per governare le relazioni complessive tra i membri, rappresentati da una parte dall'AELS e dall'altra dall'UE nelle loro istituzioni esecutive.

Questa soluzione consentirebbe al Regno Unito di rimanere nel mercato interno, mantenendo la maggior parte dei vantaggi economici del processo di integrazione europea ma senza partecipare ad altre forme di integrazione quali la politica estera e di sicu-

Osservatorio sulle fonti

rezza comune e le politiche relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. I membri dello SEE, tuttavia, non partecipano né alla politica agricola comune (PAC, di cui il Regno Unito è sì un contribuente netto, ma di cui alcune regioni sono a loro volta netti beneficiari) né all'unione doganale europea (ciò che implicherebbe l'esigenza per le esportazioni del Regno Unito di soddisfare le norme europee sui requisiti di origine delle merci per entrare nel mercato europeo). Fra gli ulteriori costi di tale opzione, la necessità per il Regno Unito di continuare a contribuire al bilancio dell'Unione, sia pure in misura leggermente ridotta,² e - certamente il costo politico più elevato - applicare le regole europee concernenti il mercato interno e le quattro libertà fondamentali (ivi inclusa la libertà di circolazione delle persone), relative, fra l'altro, all'impiego, la protezione dei consumatori, l'ambiente e la politica della concorrenza, senza prendere parte alcuna alla loro formazione (cd. *regulation without representation*); un tradimento, almeno apparente, dello spirito del risultato del referendum. E ancora: a renderne problematica la fattibilità, la circostanza che l'adesione del Regno Unito allo SEE richiede il consenso di tutti i suoi Stati parte.

Un altro modello è quello della Svizzera, che con un referendum il 6 dicembre 1992 (50.3% contro 49.7%) votò di non prendere parte al SEE, ma è comunque legata all'UE da un accordo di libero scambio del 1992, che oggi include i prodotti agricoli, e da una serie di accordi bilaterali settoriali, fra i quali un accordo di libera circolazione delle persone del 1999 - la Svizzera è un membro associato dell'Area Schengen e partecipa pienamente al c.d. sistema di Dublino, relativo al diritto di asilo -; accordi per il trasporto aereo, su rotaia e su strada; e un accordo del 2015 che dal 2018 imporrà lo scambio automatico delle informazioni sui conti bancari.

L'accesso della Svizzera al mercato interno rimane peraltro parziale, con l'esclusione, ad esempio, dei servizi finanziari, che costituiscono l'asse portante dell'economia britannica. D'altro canto, appare poco probabile che il Regno Unito sia in grado di negoziare l'accesso al mercato comune di merci, servizi e capitali, senza al tempo stesso accettare le regole sulla libera circolazione delle persone. Anche in questo scenario, inoltre, il Regno Unito sarebbe sottoposto almeno ad una parte delle regole europee sul mercato interno, senza essere rappresentato nel relativo processo decisionale.

Una ipotesi ulteriore è l'associazione. Gli accordi di associazione sono accordi internazionali che l'UE conclude con Paesi terzi (o organizzazioni internazionali) allo scopo di definire la più ampia struttura entro cui articolare le relazioni bilaterali. Ai sensi dell'art. 217 TFUE, tali accordi si caratterizzano per contenere meccanismi rafforzati di cooperazione fondati su "diritti e obblighi reciproci", "azioni in comune" e "procedure particolari". Storicamente concepiti come strumenti normativi volti a preparare l'adesione di uno Stato terzo all'Unione, la prassi ha progressivamente rimodulato questo carattere. L'associazione è oggi concepita sia per preparare l'adesione di uno Stato candidato, intensificando la cooperazione in numerosi ambiti, sia come strumento per

² La Norvegia, per esempio, è attualmente il decimo Paese contribuente al bilancio UE. Nel 2011, il suo contributo è stato 106 £ *per capita*: solo il 17% in meno del contributo netto del Regno Unito di 128 £ *per capita* (House of Commons, *Leaving the EU*, Research Paper 13/42, 1 luglio 2013).

Osservatorio sulle fonti

stabilire intense relazioni economiche e commerciali che prescindono tuttavia da prospettive di adesione.³ Nulla esclude, dunque, che la stessa possa essere utilizzata, sia pure per la prima volta, per la regolamentazione dei rapporti con uno Stato terzo, già membro UE, quale è destinato a divenire - per la prima volta - appunto - nella storia del processo di integrazione europea - il Regno Unito.

Sul piano dei contenuti, gli accordi di associazione forniscono normalmente una progressiva liberalizzazione del commercio: dall'area di libero scambio, all'unione doganale e più in generale al mercato interno. Seppur molto simili ad accordi di libero scambio, vanno al di là di una semplice dimensione prettamente commerciale o economica poiché tendono ad instaurare con il Paese terzo una relazione politica privilegiata: sono caratterizzati da un'istituzionalizzazione del rapporto tra la UE e lo Stato o gli Stati associati, attraverso la previsione di un'articolata e complessa struttura istituzionale, che può comprendere un Comitato di associazione, un Consiglio ecc. L'associazione non copre - com'è ovvio - l'aspetto della rappresentanza politica del Paese in seno ai competenti organismi dell'UE. Da questo punto di vista, dunque, essa potrebbe rivelarsi lo strumento più idoneo per approntare una soluzione pragmatica e flessibile, capace di soddisfare gli interessi del Regno Unito e dell'Unione, tenendo conto delle peculiarità storiche, economiche e sociali delle relazioni del Regno Unito con l'Europa, nonché delle specifiche esigenze della UE di garantire l'omogeneità e il buon funzionamento del mercato comune, pur approntando per il Regno Unito la veste di Stato terzo. A fronte del pagamento di un contributo nazionale, l'accordo di associazione potrebbe ad esempio consentire al Regno Unito di continuare ad accedere ai programmi della UE, in particolare nel settore della cultura, nonché di fruire di alcuni fondi europei, negli specifici settori coperti dall'accordo, ma pur sempre sulla base delle procedure previste dalla UE per partecipare all'assegnazione dei finanziamenti. I vantaggi economici potrebbero essere dunque molti; il costo politico, tuttavia, ancora una volta, quello - elevato, per un Paese la maggioranza della cui popolazione si è espressa, almeno apparentemente, a favore di un recupero di sovranità nelle scelte economiche e sociali fondamentali della nazione - di una almeno parziale delega di sovranità in alcuni ambiti in favore delle istituzioni dell'Unione, senza rappresentanza alcuna né diritto di voto in seno al Consiglio europeo, il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo.

Dal punto di vista formale, gli accordi di associazione vengono in genere conclusi sotto forma di accordi misti e sono adottati all'unanimità dal Consiglio dell'UE, previa

³ Se il primo accordo qualificato di associazione è stato concluso tra la non più esistente Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e il Regno Unito il 21 dicembre 1954, è essenzialmente il Trattato di Roma che fornirà al concetto di associazione il suo reale significato. Nel 1961, con il Trattato di Atene, la Grecia diviene il primo paese associato all'allora CEE. Nel 1963, viene firmato l'Accordo di Ankara tra la Turchia e la CEE (ora UE), ancora oggi in vigore. L'associazione si differenzia dall'adesione perché non comporta la completa parità e la qualità di Stato membro. Sebbene con l'UE vengano stabiliti obblighi e diritti reciproci, lo Stato che si associa rimane uno Stato terzo e mantiene la piena autonomia nei settori non coperti dalla sfera dell'accordo. L'associazione può inoltre essere costituita anche con paesi non europei, mentre l'adesione pone come condizione fondamentale della "*membership*" l'essere il candidato di uno Stato "europeo".

Osservatorio sulle fonti

approvazione del Parlamento Europeo (art. 218, par. 6 TFUE). In ragione della loro natura “mista”, richiedono anche la ratifica degli Stati membri secondo le rispettive procedure costituzionali, con un conseguente allungamento dei tempi di entrata in vigore. Anche questa soluzione comporterebbe, dunque, un aggravamento della procedura prevista dall'art. 50 TUE per l'accordo di recesso, che già richiede la maggioranza qualificata del Consiglio dell'UE e la previa approvazione del Parlamento europeo.

Infine, molti - troppi, per essere anche solo ipotizzati qui, in questa sede - gli scenari possibili e le incognite per quanto riguarda i rapporti sia del Regno Unito che dell'Unione con il resto del mondo (Paesi terzi e organizzazioni internazionali).

Senza il Regno Unito, l'UE perderà una parte significativa del proprio peso economico e commerciale, con ovvie ripercussioni sulla sua posizione nello scacchiere internazionale, a partire dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) - il cui accordo istitutivo, come noto, in quanto accordo misto, include, fra i suoi membri originari, sia l'UE che gli attuali 28 Stati membri - e dal Partenariato Trans-Atlantico per il Commercio e gli Investimenti (cd. TTIP), attualmente in fase di negoziato fra UE e Stati Uniti. Anche il Regno Unito, dal canto suo, dovrà ridefinire il proprio ruolo nell'OMC, così come nei rapporti con gli Stati terzi, a cominciare da Stati Uniti e Cina.

I Paesi terzi intanto stanno con il fiato sospeso, per l'instabilità dei mercati finanziari e monetari e i possibili rischi per gli investimenti. Ma c'è anche chi dall'incertezza dei tempi e dei contenuti della futura regolamentazione dei rapporti fra il Regno Unito e l'UE potrebbe trarre vantaggio. Probabilmente già a gennaio 2017, le sanzioni dell'UE nei confronti della Russia, inizialmente imposte nel 2014 in risposta all'annessione della Crimea, rafforzate a seguito dei sollevamenti nelle regioni orientali dell'Ucraina nel 2015, e quindi rinnovate ogni sei mesi - da ultimo, *post brexit*, il 1° luglio 2016 -, potrebbero non trovare l'unanimità necessaria per una ulteriore estensione. Il Regno Unito è stato infatti uno dei principali sostenitori di un regime forte di sanzioni contro la Russia; il suo mutato ruolo nel continente europeo, insieme alle nuove priorità che lo stesso si appresta a disegnare sul piano internazionale, potrebbero indurre molti Paesi europei (a partire dall'Italia) a riconsiderare la propria posizione.